

**Deuxième Programme d'Investissements d'Avenir
Deuxième vague de l'appel à projets IDEX/ISITE
Evaluation à deux ans des projets IDEXLYON et MUSE**

**Compte-rendu des travaux du jury
28/11/2019 – 29/11/2019**

1. Dossiers reçus

En vue de leur évaluation, les porteurs des deux projets IDEXLYON et MUSE ont déposé un dossier en respectant la date limite (04/10/2019) fixée par un courrier de l'ANR.

Ces dossiers devaient être construits dans le cadre défini par les fiches d'évaluation du jury remises aux intéressés au moment de la sélection de leurs projets en février 2017 ; ces fiches introduisaient l'obligation d'une évaluation intermédiaire à deux ans et précisaient les conditions à satisfaire pour la poursuite des projets jusqu'à la fin de la période probatoire (voir l'annexe 1). Selon une méthode du jury maintenant bien établie, les dossiers devaient apporter des réponses à un ensemble de questions ; dans le cas présent, celles-ci visaient à juger dans quelle mesure les objectifs de construction d'universités intégrées de rang international sont atteints, ou quand ils sont en voie de l'être si la trajectoire empruntée les y mène dans les délais prédéfinis.

Ces dossiers pouvaient comprendre des annexes, par exemple pour présenter les projets de statuts des universités cibles envisagées.

2. Participants à la session plénière et personnes y assistant

Initialement prévue les 19 et 20 septembre, cette réunion a dû être reportée. De ce fait, Antonio Loprieno et Jamil Salmi n'ont pas pu y participer, et Martha Crawford n'a pu le faire que partiellement. Toutefois, ces personnes ont réalisé le travail d'évaluation préparatoire aux auditions (voir § 4.b). Frieder Meyer-Krahmer n'a pas pu participer à l'ensemble des travaux. La composition du jury figure en annexe 2.

Laurent Buisson, représentant du SGPI, a assisté aux travaux.

Etaient présents pour l'ANR dans leur fonction d'assistance au jury, dans toutes les réunions du jury ou de ses sous-jurys : Alexandra Eb-Girard, Farid Ouabdesselam et Marc Saillard.

3. Documents fournis aux membres du jury

En sus des dossiers précités, le jury a disposé des documents suivants :

- les versions des dossiers déposés en 2016 pour la sélection de ces projets ;
- les rapports synthétiques (également nommés « fiches d'évaluation » dans ce compte rendu) de ces projets établis par le jury en février 2017 ;
- une copie de l'ordonnance du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de regroupement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (en français) ;
- une note présentant l'ordonnance, rédigée par le MESRI et le SGPI (en anglais et en français), et divers compléments sur les motifs de cette ordonnance ainsi que sur les possibilités ouvertes par ce nouveau cadre juridique ;
- des analyses bibliométriques et une étude sur le respect des chartes de signature réalisées par l'OST.

Dans le cas de IDEXLYON, en plus des trois volumes du Document d'Orientation Stratégique (DOS) remis dès le 4 octobre, les statuts de la future Université de Lyon et diverses pièces les accompagnant ont été transmis au jury. Cependant, ils ont été mis à disposition trop tard (6 jours avant la session plénière) pour qu'une analyse approfondie puisse en être conduite par l'ensemble du jury.

Les *curricula vitae* des personnes constituant chaque délégation devant être auditionnée, tels que transmis par le porteur du projet, ont été fournis préalablement aux membres du jury.

Au début de chaque audition, des copies – fournies par le porteur du projet – des diapositives de présentation du projet ont été distribuées aux membres du jury.

4. Processus d'évaluation et son déroulement

a. Grille d'évaluation

La grille (ou fiche) pour cette évaluation est directement inspirée des conditions à satisfaire posées en 2017 et de leur déclinaison qui figurent dans les fiches d'évaluation produites alors ; cette grille est identique pour les deux projets. Elle comprend deux questions majeures, correspondant aux deux conditions, et huit questions de détail.

Pour ces dernières, le principe de notation est le suivant :

- question n°1 : elle porte sur la mise en œuvre de la charte de signature ; échelle de notes = [A, C], C signifiant que la condition n'est pas suffisamment réalisée sans pour autant être « éliminatoire » ;
- questions n°2 à 8 ; elles visent à évaluer la compatibilité du projet avec l'objectif de bâtir une université intégrée, reconnue comme telle à l'international, en termes de gouvernance et de politique de ressources humaines notamment ; échelle de notes = [A, B, C], C correspondant au cas où il est proposé que le projet soit arrêté (un seul C est « éliminatoire »).

b. En préalable à la réunion du jury

Chaque membre du jury a étudié tous les dossiers et en a fait une première évaluation individuelle, déposée au plus tard le 17/11 sur le site informatique mis en place par l'ANR, sous la forme d'une fiche (voir ci-dessus).

Globalement, il a été demandé à chaque membre du jury de répondre à la question suivante : « A partir du point atteint et de la trajectoire d'évolution actuelle, le projet devrait-il être poursuivi jusqu'à la fin de sa période probatoire, étant donné son ambition initiale et le nouveau cadre juridique ? ».

Cette première évaluation a été réalisée « en aveugle », c'est-à-dire sans possibilité de consulter les évaluations effectuées par les autres membres jusqu'à la remise complète de ses propres évaluations et en tenant compte des conflits d'intérêts que les membres du jury devaient déclarer au préalable. Les deux conflits identifiés concernaient J.-C. Lehmann pour IDEXLYON et A. Surssock pour MUSE.

Chaque membre du bureau du jury a assuré une réunion téléphonique avec un sous-ensemble du jury pour une première analyse des évaluations et une collecte des questions à poser lors des auditions.

Ces trois réunions téléphoniques se sont tenues entre le 20 et le 25 novembre. Elles ont été organisées par l'ANR, en tenant également compte des conflits d'intérêt et en faisant en sorte qu'il n'y ait pas d'interaction entre leurs ensembles de membres respectifs. L'objectif de ces réunions était double :

- pour chaque membre, entendre les commentaires des autres et faire préciser certaines appréciations, sans rechercher une convergence des points de vue et sans modifier sa propre fiche ;
- collectivement, identifier les points qui vont requérir une analyse plus approfondie et les questions à poser après chaque audition.

De ces téléconférences il est ressorti que le jury avait beaucoup de questions à poser aux porteurs de projet.

c. Déroulement de la réunion d'audition-évaluation

Le jury s'est réuni en session plénière pour procéder à l'évaluation des projets, à l'aune des conditions posées en 2017, sur la base du travail préalable et des auditions.

Cette session a été organisée en deux grandes étapes.

Etape 1 : Organisation générale du travail (soirée du 27/11 et matinée du 28/11)

- soirée du 27/11 : premier échange entre les membres du jury ; recensement des points de convergence dans les évaluations et des principales interrogations sur le nouveau cadre juridique afin de préparer la rencontre du lendemain avec les représentants de l'Etat ; les questions à poser aux porteurs de projets ont été réparties en neuf catégories pour couvrir les thématiques suivantes : signature des publications scientifiques ; périmètre institutionnel (état et menaces) ; stratégie globale unique et cohérente (capacité à la définir et la développer) ; définition et exécution du budget des établissements-composantes (dotation et ressources propres) en phase avec la stratégie globale ; ressources humaines (recrutement selon les orientations de la stratégie globale et double affectation) ; résolution des conflits entre le niveau central et les composantes ; pouvoirs du président ; relations avec les organismes ; relations internationales.
- 28/11, 9h-10h : Après un mot d'accueil par M. T. Damerval, PDG de l'ANR, le jury a pris connaissance des informations sur les objectifs et les conditions de mise en place des établissements expérimentaux que la ministre Mme F. Vidal, en déplacement à l'étranger, a tenu à leur transmettre sous la forme d'un enregistrement vidéo (voir § 5.2 ci-dessous). Les deux représentants de l'Etat, Mme A.-S. Barthez, directrice de la DGESIP pour le MESRI, et M. L. Buisson, directeur du programme Centre d'excellence au SGPI, ont ensuite répondu aux questions du jury pour assurer une bonne compréhension de la nature et des compétences de l'établissement expérimental ;
- 28/11, 10h-11h :
 - o **Point sur les conflits d'intérêt** potentiels et avérés : aucun conflit autre que ceux identifiés plus haut n'est à signaler ; **signature de l'engagement de confidentialité** par tous les participants
 - o **Rappel des décisions que peut prendre le jury** : deux options : « Maintien en période probatoire », ou « Arrêt », selon que les efforts déployés depuis le

printemps 2017 peuvent aboutir ou non aux yeux du jury à la construction d'une université de recherche de rang mondial ;

- le choix d'une option peut être accompagné d'avis, d'observations, de recommandations ou de conditions ;
 - le choix « Arrêt » correspond au cas où l'objectif précité est jugé hors de portée ;
 - le choix « Maintien en période probatoire » est associé au cas où les conditions nécessaires soit sont atteintes, soit sont en voie de l'être au cours de la fin de la période probatoire au vu de la dynamique enclenchée ; il se traduit par un maintien du label « IDEX/ISITE » jusqu'à la fin de la période probatoire de 4 ans, à l'issue de laquelle l'état d'avancement du projet dans son ensemble est à nouveau évalué par le jury ;
- **Préparation des auditions** : après un résumé par le président des échanges lors des téléconférences, la liste des thèmes incontournables pour les questions à poser est élaborée et confirme le choix de la réunion du 27/11. Chacun des groupes de questions liées à un thème est affecté à un binôme du jury chargé de les mettre en forme et de les poser aux membres de la délégation représentant le consortium du projet. Les questions sont récapitulées.
 - **Préparation des délibérations** : voir ci-dessous la mise en œuvre

Etape 2 : Auditions, délibérations et votes

Auditions et premiers échanges au sein du jury

Chaque porteur de projet a été informé des conditions matérielles des auditions et invité à composer une délégation de cinq personnes représentant le consortium. Pour chaque projet, l'audition et les premiers échanges se sont déroulés selon les étapes suivantes :

- le cas échéant, la personne en conflit d'intérêt quitte la salle ;
- présentation du projet par la délégation (30 mn) ;
- séances des questions-réponses (1h30 mn) ;
- une fois la délégation sortie, tour de table pour recueillir l'appréciation globale de chaque membre du jury et identifier les points clés à discuter (15 mn) ;
- retour de la personne en conflit d'intérêt.

L'ordre de passage a été le suivant :

- 11h-13h Audition des porteurs du projet IDEXLYON
- 14h30-16h30 Audition des porteurs du projet MUSE

Chacune des auditions a été menée dans le strict respect du temps imparti.

Organisation générale du travail de rédaction (à partir de 16h45)

À partir des 8 questions qui ont constitué la base de l'évaluation individuelle et préalable à la session plénière, le président a appelé l'attention du jury sur la nécessité :

- de transmettre aux candidats des informations suffisamment précises pour comprendre la décision, l'appréciation globale, les recommandations et les propositions du jury, sans toutefois entrer dans la micro-gestion des projets et sans être prescriptif ;
- d'assurer la cohérence intra et inter rapports ;
- de veiller à la cohérence avec les avis formulés dans les fiches d'évaluation de 2017 lors de la sélection ;
- de penser aux incidences pour l'évaluation en 2020 et 2021 d'autres projets parvenant à la fin de leur période probatoire.

Le jury s'est donc organisé de telle manière que, tout en tenant compte des conflits d'intérêts,

- la rédaction de chaque projet de rapport repose sur un sous-ensemble du jury ;
- la cohérence inter rapport soit assurée, critère par critère ainsi que pour l'appréciation globale, par d'autres sous-ensembles du jury.

Délibérations et mode de décision

Les délibérations se sont déroulées à partir de 17h30 le 27/11 et ont porté successivement sur chacun des projets.

Pour que le maintien d'un projet en période probatoire soit proposé au Comité de Pilotage IDEX/I-SITE, le jury conserve la règle de la majorité qualifiée : au cours du vote qui le concerne, le projet doit recueillir au moins 2/3 des suffrages (membres du jury présents).

Le jury a suivi la procédure suivante :

- pour chaque projet (la personne en conflit quittant systématiquement la salle),
 - question par question, tour de table et enregistrement des notes proposées ; discussion-échange jusqu'à ce qu'une majorité se dégage, éventuellement assortie de conditions ;
 - si la décision principale (questions 9 à 11) est « Maintien », tour de table pour en définir les modalités, synthèse puis adoption par vote formel ;
- rédaction par chaque sous-groupe désigné du rapport synthétique (fiche d'évaluation) du projet qui lui est affecté ;

- examen et amendement collectifs des deux rapports synthétiques ;
- à l'issue de l'examen des projets, vote sur l'ensemble des décisions ; cet accord a été acquis à l'unanimité.

5. Conclusions

a. Résultats

Projets pour lesquels le jury recommande une prolongation de la période probatoire :

IDEXLYON (IDEX Université de Lyon)

MUSE (Université de Montpellier)

b. Commentaires généraux

Les commentaires doivent être situés dans le contexte très particulier de la clause de revoyure à 2 ans. Celle-ci prévoyait de vérifier si les deux conditions avaient été respectées par les projets. L'évaluation n'a donc pas porté sur l'ensemble des critères qui fondent une labellisation IDEX/ISITE, comme ce sera le cas en fin de période probatoire, mais sur les caractéristiques du projet d'université intégrée et sur l'existence et le respect de la charte de signature.

De plus il s'agit de la première évaluation effectuée par le jury à l'aune de l'ordonnance du 12 décembre 2018.

Université cible

Le jury attendait des établissements qu'ils décrivent l'organisation d'un établissement suffisamment intégré pour être visible et considéré à l'international en tant qu'université, et présentant une gouvernance solide.

Quelques caractéristiques sont des marqueurs de l'objectif. Elles figuraient déjà dans le rapport des travaux du jury de 2017 : par exemple, comment sont définies la stratégie de recherche et de formation et, en conséquence, les politiques d'allocation des moyens et de l'emploi scientifique ? Qui recrute les personnels scientifiques et qui est leur employeur ? Qui recrute les étudiants et où sont-ils inscrits ? Qui signe les diplômes ? etc.

Ces questions ont été prises en compte dans les recommandations et conditions évoquées plus bas, du fait d'un manque de précision, d'une part sur l'articulation entre l'université intégrée et ses composantes, d'autre part quant aux pouvoirs de la présidence en matière de contrôle des ressources, de leur allocation, de délivrance des diplômes, de stratégie internationale...

Le resserrement des périmètres, en termes d'établissements réunis pour constituer l'université cible, a eu peu d'impact sur le périmètre d'excellence scientifique à Montpellier (ENSAM et Mines d'Alès), un peu plus à Lyon (INSA) mais dans une proportion qui n'a pas été de nature à remettre en cause le projet. En revanche, l'inclusion de Montpellier SupAgro dans une école nationale d'agronomie nouvellement créée présente le risque dommageable d'affaiblir l'affirmation d'une université de rang mondial à Montpellier sur un axe majeur de son développement, notamment si elle rendait impossible l'intégration de SupAgro dans l'Université de Montpellier en tant qu'établissement-composante.

Aucun des deux sites n'avait encore adopté les statuts de l'établissement expérimental qui va porter l'Initiative.

Dans le cas de Lyon, un projet de statuts a été communiqué quelques jours avant l'audition et n'a pu être analysé que par quelques membres du jury. L'évaluation s'est donc faite essentiellement sur la base du Document d'Orientation Stratégique.

L'université de Montpellier a fourni un document décrivant l'évolution envisagée par rapport aux statuts actuels.

Le jury s'attend à ce que les statuts des établissements expérimentaux soient construits sur les bases fournies, en les amendant dans le sens des remarques qu'il a formulées ; il s'attend également à voir ces statuts en vigueur lors de l'examen de fin de période probatoire (2021).

Le jury a pris en considération la façon dont chaque projet a tiré parti du nouveau cadre juridique, induit par l'ordonnance du 12 décembre 2018, pour avoir un effet transformant et traiter par exemple la situation des grandes écoles du site dans le processus de création de l'université cible. Les projets ayant, grâce à l'ordonnance, la possibilité de décider du niveau d'intégration au sein de l'établissement expérimental, le jury a considéré qu'il en était plutôt fait un usage différent selon les sites et les écoles, aboutissant à se situer entre les positions moyenne et basse du curseur correspondant.

Il a aussi constaté une application restreinte de l'article 7 de l'ordonnance pour laquelle aucune justification évidente n'a été fournie : cet article laisse le choix entre « avis » et « approbation » par l'établissement expérimental des projets de décision à caractère stratégique de l'établissement-composante, et pourtant la tendance est de privilégier nettement le premier.

Dans ce prolongement, les questions que s'est posées le jury -et qu'il se posera encore- incluent les suivantes :

- Quelles sont les compétences transférées, selon les possibilités ouvertes par l'ordonnance ? S'il y a des compétences partagées, concernent-elles aussi bien les

compétences de l'établissement expérimental que celles des établissements-composantes ?

- Les procédures de résolution de conflits entre l'établissement expérimental et ses établissements-composantes respectent-elles le principe d'autonomie de l'établissement expérimental, en particulier écartent-elles un arbitrage des tutelles ministérielles en dernier ressort ?
- Les futurs statuts des établissements expérimentaux leur garantiront-ils des gouvernances fortes ? Il s'agit par exemple d'éviter d'attribuer statutairement aux personnes nommées à la tête des établissements-composantes des responsabilités qui seraient sources de conflits directs avec la présidence de l'établissement expérimental.
- Y aura-t-il un risque de brouillage de la stratégie globale, y compris de la communication à l'international, en autorisant statutairement les initiatives indépendantes d'établissements-composantes ?
- Plus généralement, le nombre et l'ampleur des compétences propres de l'établissement-composante sont-ils compatibles avec le fonctionnement d'une université intégrée ?

Tous ces points ont été examinés avec précision par le jury qui les considère comme représentatifs des niveaux d'intégration des établissements-composantes. Ils le demeureront sur la base des statuts définitifs.

Ils ont amené le jury à introduire des recommandations, voire à formuler des conditions. Ces dernières, dont le respect sera analysé en fin de période probatoire, doivent être vues par les porteurs comme un encouragement à aller de l'avant et à agir avec détermination s'ils veulent assurer la continuation de leur projet.

Par ailleurs, le jury a trouvé intéressant, pour atteindre une plus grande cohérence d'ensemble, d'inscrire dans la stratégie globale de l'établissement expérimental le recours à des contrats d'objectifs et de moyens comme outil privilégié de dialogue entre la présidence et les composantes (avec ou sans personnalité morale). Cependant, les informations fournies ne permettent d'en cerner précisément ni le périmètre, ni le niveau d'engagement pour les partenaires.

Charte de signature

En complément, le jury constate de façon générale une faiblesse dans le développement du sentiment d'appartenance. Bien que la charte de signature ait été mise en place dans les deux cas et que la dynamique récente soit bonne, le jury a considéré que IDEXLYON est loin des objectifs qu'elle s'était elle-même fixés et que MUSE a encore une marge de progression pour atteindre un niveau pleinement satisfaisant.

Informations données au jury sur l'évolution du cadre législatif

Afin de faciliter le travail du jury, le MESRI et le SGPI ont apporté au jury les éclairages nécessaires sur l'ordonnance du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de regroupement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Ces éclairages ont pris deux formes.

D'une part, avant la session, une note a été adressée au jury présentant l'ordonnance et, notamment, le nouvel outil constitué par l'établissement expérimental. Elle figure en annexe au présent rapport en version française (cf. annexe 3).

D'autre part la Ministre de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, en déplacement à l'étranger le jeudi 28 novembre, a, dans un enregistrement vidéo, présenté en ouverture de la session les grands objectifs politiques de la réforme. Cette intervention de Madame Frédérique Vidal est accessible sur le lien YouTube : https://youtu.be/BqxGSap_xlg

Sur ces bases, les membres du jury ont pu, au début de leurs travaux, avant l'examen des deux projets, poser aux représentants de l'administration présents (DGSIP, SGPI) toutes les questions complémentaires nécessaires à une bonne compréhension de la nature et des compétences de l'établissement expérimental.

Cette séquence a permis d'explicitier comment l'ordonnance permet de construire un établissement expérimental pleinement reconnu comme une université intégrée, tout en organisant l'articulation nécessaire entre les compétences stratégiques de l'université et la capacité des composantes à exercer celles qui en relèvent par subsidiarité. Dans ce cadre, la question de l'établissement-composante a été précisée.

En particulier, ont été abordées les conditions dans lesquelles les compétences les plus stratégiques peuvent être exercées : élaboration de la stratégie intégrée de formation et de recherche, politique budgétaire, politique de ressources humaines, politique internationale et vie étudiante.

Cette séquence d'informations a ainsi permis non seulement d'éclairer la session 2019 du jury, mais également de préparer les futures sessions de 2020 et 2021.

Annexe 1

Conditions pour IDEXLYON

- *Achieve a realistic governance model that effectively promotes the full integration of the various components of the target university (including a clear plan for rationalizing faculties and academic colleges, and for effectively integrating the engineering schools/grandes écoles) and empowers the presidency to make key decisions in terms of human resources policy and resource allocation (see annexe).*
- *Implement the common signature.*

Conditions pour MUSE

- *Provide a detailed model of a target university and the commitment of the members of MUSE and MU to a roadmap to achieve this (see annex).*
- *Finalise "the publication signature charter" and have this respected by all staff.*

Déclinaison des conditions

Ces conditions étaient accompagnées d'une liste de documents à fournir, et plus précisément :

- *an outline proposal for statutes of the targeted "integrated" university (TU) that would enable its creation (within existing or suggested future legislation);*
- *a formal agreement of IDEX members, confirmed by signatures of their competent authorities, to build this integrated university.*

en précisant les objectifs que ces documents devaient remplir :

- *safeguard the adoption of a unified strategy for TU core missions,*
- *for the whole TU, define the presidential authority and responsibility regarding the global budget, resource allocation and staff recruitment,*
- *for each component of the TU endowed with a certain amount of autonomy and/or a "legal personality", describe the TU President's power of decision,*
- *specify which degrees and diplomas will be granted solely by the TU,*

- *ensure that the TU will fulfil conditions for international recognition (for example by the EUA, the U-multirank, the ARWU and Leiden ranking agencies).*

Annexe 2

JURY IDEX/ISITE – Session de novembre 2019

Président

Prof Jean-Marc RAPP

Président honoraire, Association Européenne de l'Université
Recteur honoraire de l'Université de Lausanne
Président du Conseil suisse d'accréditation
Président du jury IDEX 1 et 2 du PIA1

Vice-présidentes

Prof Suzanne FORTIER

Principale et vice-chancelière, Université McGill

Prof Grace NEVILLE

Vice-présidente honoraire, University College of Cork
Présidente des jurys IDEFI et IDEFI-N

Membres

Prof Yves BAMBERGER

Membre de l'académie des technologies
Ancien directeur d'EDF recherche et développement

Prof Beatriz BARBUY

Université de São Paulo

Dr Martha CRAWFORD

Dean of Jack Welch College of Business and Technology, Sacred Heart University, USA
Ancienne directrice de la recherche, Air Liquide et Areva

Prof Pierre de MARET

Pro-Recteur, Université Libre de Bruxelles
Vice-président du jury NCU

M. Frédéric FARINA

Directeur innovation et partenariats avec les entreprises, California Institute of Technology

Prof Richard FRACKOWIAK

Centre hospitalier universitaire vaudois, Université de Lausanne

Ancien président du jury IHU

Prof Sir Malcom GRANT

Président honoraire University College London, Vice-président honoraire University of Cambridge,

Président du jury EUR

Prof Maria-Theresa LAGO

Professeur honoraire, Université de Porto

Membre fondateur du Conseil Européen de la Recherche (ERC)

Prof Philippe LE PRESTRE

Professeur, Université Laval

Président des jurys Equipex 1 et 2

Prof Jean-Claude LEHMANN

Président honoraire de l'Académie des technologies

Ancien directeur de la recherche de Saint-Gobain

Prof Antonio LOPRIENO

Recteur honoraire, Université de Bâle

Président honoraire, Conférence des recteurs suisses

Président du Conseil de la Science d'Autriche

Prof John LUDDEN

Directeur exécutif, British Geological Survey

Prof. Frieder MEYER-KRAHMER

Ancien secrétaire d'État d'Allemagne à la recherche et à l'éducation

Dr Kerstin NIBLAEUS

Présidente du Conseil de l'Institut de l'Environnement de Stockholm

Ancienne secrétaire d'État de Suède à la recherche

Prof Gérard ROUCAIROL

Président honoraire, Académie des Technologies

Ancien directeur de la recherche, Groupe Bull

Dr Jamil SALMI

Ancien coordinateur du programme Enseignement Supérieur à la Banque Mondiale

Dr Andrée SURSOCK

Association Européenne de l'Université

Annexe 3



MINISTÈRE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE
ET DE L'INNOVATION



Note au jury international sur l'ordonnance du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de regroupement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche

■ Le contexte de l'ordonnance du 12 décembre 2018

Depuis une dizaine d'années, les divers gouvernements ont cherché à construire de nouvelles universités au standard international, principalement en soutenant des fusions d'établissements (Strasbourg, Aix-Marseille, Bordeaux, Sorbonne Université) ou en mettant à leur disposition de nouveaux outils juridiques fédératifs : PRES (2006), puis COMUE (2013).

Malgré ces différentes formes de regroupements entre lesquelles les établissements devaient principalement choisir, plusieurs d'entre eux n'y ont pas trouvé satisfaction, principalement lorsqu'il s'agissait de créer un établissement unique réunissant les forces scientifiques et académiques des universités, des écoles et des organismes de recherche. Soucieux de conduire une politique de site aux plus hauts standards internationaux, souhaitant, de ce fait, dépasser le modèle fédéral, mais refusant, pour autant, une fusion directe entre des acteurs institutionnels aux cultures et aux histoires diverses, un certain nombre d'établissements n'ont pas su trouver dans la loi du 22 juillet 2013 les outils de leur ambition et de leur particularisme.

Pour cette raison, le gouvernement actuel a estimé qu'une formule unique de regroupement définie par un cadre législatif trop contraint ne permettait pas de répondre aux ambitions d'un certain nombre de sites qui, pourtant, défendaient le modèle d'une université intégrative dont on sait qu'elle est la seule à pouvoir bénéficier d'une reconnaissance et d'une attractivité internationales.

Dans cette mesure, et sans remettre en cause les outils existants, le gouvernement a décidé de permettre aux établissements d'expérimenter de nouveaux modes d'universités intégratives dont la particularité tient à la possibilité de comprendre, en son sein, des écoles ou d'autres organismes conservant leur personnalité morale. Légiférant par ordonnance afin d'accélérer la mise en œuvre de ces nouvelles politiques institutionnelles et scientifiques¹, le gouvernement met ainsi les universités, les écoles et les organismes de recherche en capacité et en responsabilité de créer de nouvelles universités poursuivant une stratégie unique et ce, malgré la conservation d'une personnalité morale qui s'efface derrière l'objectif politique et cette stratégie.

■ Présentation générale : les possibilités offertes par l'ordonnance du 12 décembre 2018

Le gouvernement a fait avec l'ordonnance de 2018 un choix méthodologique radicalement nouveau : offrir la possibilité de construire une université intégrée dont la gouvernance et les modes de fonctionnement, bien loin de s'imposer à des établissements qui ne feraient alors que la subir, seraient statutairement et librement façonnés au plus près de l'ambition de chacun.

■ Une nouvelle université intégrée : l'établissement public expérimental

L'établissement expérimental constitue la grande innovation de l'ordonnance. Il permet, pour une période de 2 à 10 ans, d'expérimenter de nouvelles formes d'organisation adaptées au projet des acteurs. Si ces formes organisationnelles sont librement définies par les acteurs, il importe toutefois, d'une part, qu'elles réunissent toutes les caractéristiques d'une université à part entière et, d'autre part, qu'elles assurent les équilibres souhaitables entre les pouvoirs centraux du nouvel établissement et les responsabilités exercées par ses composantes (facultés, écoles, instituts...) selon des modalités comparables à ce qui existe dans nombre d'universités à travers le monde.

Afin de faciliter la création d'une nouvelle université intégrant grandes écoles et universités, l'ordonnance permet à certaines composantes de conserver leur personnalité morale (« établissement-composante »). Il ne peut s'agir que d'écoles ou d'autres organismes de recherche ou d'enseignement supérieur, les universités membres du regroupement faisant à l'inverse le choix de perdre leur personnalité morale propre en se fondant dans l'établissement expérimental. Cette conservation de la personnalité morale de certaines composantes n'empêche nullement la construction d'une politique et d'une stratégie qui sont bien celles de l'établissement expérimental nouvellement créé. L'objectif n'est donc pas de construire, sur un

¹ Une ordonnance est un texte élaboré par le pouvoir exécutif auquel sa ratification par le Parlement donne une valeur législative.

mode fédéral, une nouvelle forme de COMUE mais bien de créer une nouvelle université qui se substitue aux universités existantes et intègre des écoles ou organismes qui, comme toute composante, prennent part à la stratégie de l'établissement. Pour cette raison, seule l'université expérimentale sera classée dans les classements internationaux généralistes, chacune des institutions – universités disparues ou établissements composantes – renonçant à un classement en son nom propre.

Création de l'établissement et issue de l'expérimentation - Aux termes de l'article 2 de l'ordonnance, le décret portant création de la nouvelle université expérimentale en approuve les statuts après qu'ils ont, au préalable, été adoptés par chacun des établissements le composant.

A l'issue de l'expérimentation, les formes d'organisation de la nouvelle université pourront être pérennisées par les établissements et prendront alors la forme d'un grand établissement.

Fonctionnement et gouvernance - L'établissement expérimental permet de nouvelles formes d'intégration entre les différentes structures et établissements qu'elle regroupe. Quelles que soient les formes d'organisation retenues, elle reste maître de la définition de la stratégie d'ensemble, des grands objectifs prioritaires et des grands partenariats (nationaux et internationaux), ainsi que des moyens affectés à ces priorités stratégiques.

Dans ce contexte, le ministère respecte la pleine autonomie, la responsabilité et les choix des acteurs. Il vérifie et garantit deux éléments : la légalité du fonctionnement proposé par les acteurs et – ce point est essentiel - un niveau d'intégration suffisant pour justifier le choix de la formule de l'établissement expérimental (et non pas selon une autre formule moins intégrative).

C'est ce degré d'intégration suffisante qui doit être clairement défini dans les dispositions statutaires portant création de l'université expérimentale. A cet égard, les articles 7 et 8 de l'ordonnance dressent une liste, non exhaustive, des sujets sur lesquels les acteurs doivent se prononcer.

Aux termes de l'article 7, les statuts doivent définir :

« 1° Les conditions dans lesquelles ces établissements-composantes peuvent lui transférer des compétences ou lui en déléguer l'exercice ;

2° Les conditions dans lesquelles il peut déléguer à un ou plusieurs de ces établissements-composantes l'exercice d'une ou plusieurs de ses compétences ;

3° Les conditions dans lesquelles l'établissement public expérimental peut s'assurer de la conformité de l'action de l'établissement-composante à ses statuts et à la politique générale qu'il conduit. A cette fin, les statuts peuvent prévoir les conditions dans lesquelles l'établissement public expérimental peut notamment :

- a) Être représenté au sein du conseil d'administration de ces établissements-composantes ou de l'organe en tenant lieu ;
- b) Demander communication de certains de leurs actes et de leurs délibérations pour les soumettre à son avis ou à son approbation afin de vérifier qu'ils respectent sa stratégie, ses orientations et ses délibérations ;
- c) Demander communication de leurs documents, actes et délibérations budgétaires pour les soumettre à son avis ou à son approbation afin de vérifier qu'ils respectent sa stratégie, ses orientations et ses délibérations ;
- d) Emettre un avis sur les candidatures recevables aux fonctions de dirigeant de chaque établissement-composante ;
- e) Soumettre à l'avis ou à l'approbation d'une de ses instances collégiales tout ou partie des recrutements des établissements-composantes afin de s'assurer du respect de sa stratégie en matière de ressources humaines ».

L'ensemble de ces éléments vise à montrer la manière dont se construit l'intégration des établissements-composantes, que ce soit notamment d'un point de vue budgétaire ou de ressources humaines. En effet, si ces établissements conservent leur budget et leurs personnels, le premier comme les seconds s'inscrivent désormais dans une stratégie de l'université à l'élaboration de laquelle ils participent, comme toute composante d'université.

Ainsi trouvera-t-on dans les statuts de l'établissement expérimental (université intégrée) le cadrage, les procédures de dialogue et les sanctions qui permettent d'assurer les conditions nécessaires à une cohérence budgétaire au sein de l'université intégrée et la mise en œuvre d'une stratégie globale.

Ainsi trouvera-t-on également dans les statuts la description de la politique de recrutement, l'ordonnance permettant parfaitement de définir une politique de ressources humaines correspondant à la stratégie, aux priorités thématiques définies et aux objectifs d'excellence de la nouvelle université. Les textes peuvent tout particulièrement préciser les mesures relatives à l'allocation des capacités de recrutement (personnels fonctionnaires ou personnels contractuels), aux profils recherchés et aux modalités de rémunération (personnels contractuels et régime indemnitaire des fonctionnaires), ainsi que les mesures permettant de s'assurer de la qualité des recrutements. Ils peuvent en particulier préciser les équilibres retenus entre l'action de la gouvernance centrale garante de la trajectoire stratégique et les propositions des composantes ainsi la nature et les modalités du dialogue entre centre et périphérie.

En revanche, s'agissant des personnels fonctionnaires, l'ordonnance n'a pas prévu d'ouvrir la possibilité de donner au président de l'université un droit de veto sur les recrutements individuels. En la matière, c'est donc le droit actuellement en vigueur qui s'applique : il confère

au Conseil d'administration de l'établissement employeur, la possibilité de s'opposer à un recrutement en motivant sa décision, conformément aux décisions du Conseil d'Etat². C'est donc plutôt dans la capacité à définir une politique de qualité des recrutements et le cas échéant à sanctionner des dérives qu'il convient d'apprécier les réponses proposées par les acteurs à cette condition du jury.

Quant à l'article 8 de l'ordonnance, il est relatif au déploiement de la stratégie de formation de l'université intégrée. Les statuts définissent ainsi, d'une part, les conditions dans lesquelles l'établissement public expérimental, les établissements-composantes et les composantes peuvent demander à bénéficier de l'accréditation à délivrer des diplômes et, d'autre part, les modalités d'inscription des étudiants et, le cas échéant, les dispositions particulières relatives à la délivrance des diplômes.

Les autres actions du MESRI en faveur de la reconnaissance de pôles universitaires de rang mondial – Que ce soit en matière de politique scientifique ou de politique de formation, le MESRI a conduit différentes actions visant à renforcer la reconnaissance de l'excellence universitaire en France.

En matière de politique d'excellence scientifique de l'université, le nouveau dispositif de contractualisation initié à la rentrée 2018 associe désormais étroitement les organismes de recherche à la définition d'une stratégie scientifique intégrée. Dans le même esprit, par un courrier adressé aux organismes de recherche en février 2019, la ministre a décidé que les chercheurs HiCi (highly cited researchers) qu'ils emploient et affectent dans des unités mixtes de recherche universitaires (UMR) signent désormais leurs publications scientifiques en mentionnant l'université de rattachement de leur UMR en première affiliation et l'organisme en seconde affiliation.

En matière de politique de formation, l'ordonnance permet de structurer une offre intégrée et lisible et de lui donner la meilleure forme institutionnelle par la mise en place des structures internes les plus adaptées, sans qu'ils soient contraints par la législation et la réglementation nationales.

S'agissant de l'accréditation des établissements à délivrer les diplômes au nom de l'Etat (i.e. l'autorisation à les délivrer), le ministère accordera désormais cette accréditation en prenant en compte la création de l'université intégrée conjointement, en tant que de besoin, avec une composante lorsque celle-ci a conservé la personnalité morale. En complément, de nouvelles

² (https://www.galaxie.enseignementsup-recherche.gouv.fr/ensup/pdf/SeminaireDRH_16janvier_2014/18_conditions_et_motivations_de_veto_sur_les_recrutements_des_enseignants_chercheurs.pdf)

dispositions sont prévues par la circulaire du 26 septembre 2019 relative aux modalités d'élaboration et de délivrance des diplômes. Dans le cadre des modalités de l'accréditation nationale, les diplômes pourront être signés par le président de l'université intégrée et par le directeur de l'établissement-composante lorsque ce dernier est accrédité. Les modalités d'application de ces principes sont définies par les acteurs et peuvent être intégrées au décret de création.

* *

*

Une question nouvelle est posée par la publication de l'ordonnance au regard du déploiement de la politique IDEX/ISITE. Elle doit être spécifiquement traitée.

Comment peuvent s'articuler, d'une part, le caractère expérimental d'une université pendant une période maximale de 10 ans et, d'autre part, les préconisations demandées au jury international quant à la pérennisation des projets IDEX/ISITE dans une séquence temporelle plus brève jusqu'en 2021 ?

En effet, qui dit expérimentation n'écarte théoriquement pas la réversibilité du processus et il est impossible aux acteurs (comme à l'Etat) d'apporter au jury de complètes garanties en la matière. D'un autre côté, il ne serait pas raisonnable d'attendre la fin de la période d'expérimentation (potentiellement 10 ans) pour retarder les décisions du jury sur la pérennisation des projets IDEX/ISITE.

C'est pourquoi il est proposé que le jury international puisse, comme prévu, dans le calendrier retenu, prendre ses décisions relatives à la pérennisation ou non des projets. Cependant, le caractère définitif de la pérennisation ne serait effectif qu'au moment de la sortie de l'expérimentation par une décision du Premier ministre, après vérification du maintien ou du renforcement du degré d'intégration apprécié positivement par le jury.

* *

*

Le gouvernement estime avec l'ordonnance du 12 décembre 2018 avoir donné aux acteurs participant aux projets IDEX/ISITE les moyens de s'organiser pour répondre aux objectifs et à l'ambition de cette action du PIA et donc les moyens de se présenter devant le jury international en vue d'obtenir la pérennisation du projet dans les meilleures conditions. Ils le feront en présentant au jury les mesures qu'ils auront eux-mêmes retenues dans les très larges possibilités qu'ouvre l'ordonnance pour l'organisation de nouvelles universités expérimentales intégrant

dans une même institution dotée d'une stratégie unique d'excellence des établissements jusque-là dispersés.

**Présentation des possibilités ouvertes par l'ordonnance n° 2018-1131
du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de
rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements
d'enseignement supérieur et de recherche**

L'article 52 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures permettant d'expérimenter de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et de leur regroupement, de nouvelles modalités de coordination territoriale et de nouveaux modes d'intégration sous la forme d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Ce dernier peut regrouper plusieurs établissements d'enseignement supérieur et de recherche qui peuvent conserver ou non leur personnalité morale pendant tout ou partie de l'expérimentation, fixée au maximum à dix ans, ils sont alors dénommés établissements-composantes.

L'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche met en place les moyens juridiques qui permettent à chacun des sites qui le souhaitent de mettre en œuvre un projet partagé cible se traduisant par de nouvelles formes de gouvernance et de relations entre les établissements. Ce projet cible laisse les acteurs libres de définir leur stratégie et leur niveau d'intégration notamment en termes de politique scientifique, de recrutement, de signature des diplômes et en matière budgétaire. Ils ont la garantie du maintien d'une large autonomie, dans le cadre d'une stratégie globale, liée à leurs spécificités juridiques et statutaires. L'ordonnance a pour objectif de favoriser les projets proposés par les différents acteurs.

Tout entière conçue pour assurer l'intégration des établissements d'enseignement supérieur et de recherche selon les modalités qu'ils souhaitent, l'ordonnance du 12 décembre 2018 comporte

plusieurs séries de dispositions traduisant la latitude laissée aux établissements pour définir leurs modalités d'organisation à travers leurs statuts.

Avant d'être approuvés par décret, les projets de statuts sont adoptés par chacun des établissements qui constituent l'établissement expérimental. Les statuts définissent les règles particulières d'organisation et de fonctionnement : modalités et durée de désignation, composition et attributions des instances de direction et d'administration de l'établissement expérimental (articles 9 et 10 de l'ordonnance). La plus grande liberté est laissée aux établissements dès lors que la durée des mandats n'excède pas 5 ans et que le principe démocratique ainsi qu'une parité entre les femmes et les hommes sont respectés.

Les statuts de l'établissement expérimental déterminent également ses missions particulières, ses compétences propres et les compétences qu'il coordonne ou partage avec ses établissements-composantes. Là encore une grande liberté est laissée aux établissements pour déterminer l'étendue des compétences exercées par chacun des membres du regroupement.

1/ En matière de diplomation, l'article 8 de l'ordonnance confie aux statuts le soin de définir les modalités d'inscription des étudiants dans l'établissement expérimental ou/et dans les établissements-composantes ainsi que les conditions dans lesquelles l'établissement expérimental ou/et les établissements-composantes, voire les composantes non dotées de la personnalité morale, peuvent demander à bénéficier de l'accréditation à délivrer des diplômes. Cette disposition permet ainsi de déroger à celles du code de l'éducation qui imposent une unicité entre l'établissement qui est accrédité à délivrer les diplômes, qui inscrit les étudiants et perçoit les droits d'inscription, assure la formation et enfin délivre le diplôme.

Elle permet ainsi une intégration de l'établissement-composante qui bien qu'assurant la formation ne sera pas seul accrédité ni ne délivrera seul le diplôme, l'établissement expérimental peut ainsi se voir reconnaître le même contrôle sur la diplomation de l'ensemble des établissements du regroupement.

Les statuts peuvent ainsi déterminer la répartition des accréditations et des formations entre les établissements du regroupement et, pour assurer la cohérence de la diplomation, prévoir que la liste des formations est arrêtée par des délibérations adoptées dans les mêmes termes par les instances des établissements.

Mais surtout, l'article 8 de l'ordonnance permet que l'établissement expérimental définisse pour l'ensemble des établissements regroupés la politique de formation et qu'elle se prononce sur toute création de diplôme.

Ainsi, par exemple, les statuts peuvent confier à une instance de l'établissement expérimental l'adoption de la demande d'accréditation et le cadre général de l'offre de formation auxquels participent les établissements-composantes. Ils peuvent prévoir un avis conforme de l'établissement expérimental pour toute demande d'attribution des grades de licence et de master aux diplômes des établissements-composantes. Enfin, ils peuvent prévoir que l'établissement expérimental délivre les diplômes nationaux ainsi que les diplômes d'établissement et les diplômes d'ingénieurs sous réserve de délégations qu'il consent aux établissements-composantes.

2/ En matière budgétaire, les b) et c) du 3° de l'article 7 et l'article 14 de l'ordonnance permettent la traduction de l'intégration des établissements-composantes au sein de l'établissement expérimental et l'articulation de leur politique budgétaire. Si l'établissement expérimental ne peut se substituer aux établissements-composantes pour l'adoption de leur budget, cette compétence étant indissolublement liée au maintien de la personnalité morale, les statuts prévoient des échanges entre établissement au cours de l'élaboration des budgets.

Ils peuvent ainsi prévoir l'élaboration d'une lettre d'orientation budgétaire par l'établissement expérimental, diffusée aux établissements-composantes et base d'un dialogue budgétaire préalable à la transmission de leur projet de budget à l'établissement expérimental et d'éventuelles observations, voire demandes de rectifications, par ce dernier. En l'absence de prise en compte des observations de l'établissement expérimental, les statuts peuvent prévoir que l'établissement expérimental réduit ou supprime des ressources à l'établissement-composante. Les statuts peuvent également prévoir la mise en place de comité d'audit composé de représentants de l'établissement expérimental et des établissements-composantes chargé de trouver un accord entre eux et pouvant recommander la rectification du budget. Les statuts peuvent également prévoir une présentation d'un budget agrégé de l'ensemble des budgets des établissements-composantes et de l'établissement expérimental.

3/ En matière de ressources humaines, les b), d) et e) du 3° de l'article 7 et le dernier alinéa de l'article 11 permettent la traduction de l'intégration et de la coordination des politiques de ressources humaines des établissements-composantes et de l'établissement expérimental. Elle prend plusieurs aspects.

Tout d'abord le président de l'établissement expérimental se prononce sur la désignation des chefs des établissements-composantes. Tous les statuts le prévoient et tous les décrets portant création des établissements expérimentaux modifient les textes statutaires des établissements-composantes pour l'intégrer.

Si, comme pour la procédure budgétaire et pour la même raison, l'établissement expérimental ne peut se substituer à ses établissements-composantes pour le recrutement et la gestion des personnels, l'ordonnance permet aux établissements de coordonner leur politique de ressources humaines, à l'établissement expérimental de fixer le cadre général et de contrôler la mise en œuvre assurée par les établissements-composantes.

Les statuts peuvent prévoir que les projets de recrutement des enseignants-chercheurs, enseignants et chercheurs des établissements-composantes sont transmis à l'établissement expérimental qui, s'il constate le non-respect manifeste de sa stratégie, peut demander à ce que le recrutement soit soumis à son approbation. Les statuts peuvent également prévoir la mise en place d'une conférence pluriannuelle de recrutement des personnels, chargée d'élaborer des politiques pluriannuelles de recrutement, de définir des normes communes aux établissements intégrées à la stratégie des ressources humaines.

Enfin, les personnels de l'établissement expérimental et des établissements-composantes peuvent exercer tout ou partie de leurs services indistinctement dans chacun des établissements, dans le respect des dispositions statutaires (fonction publique) qui leurs sont applicables.

A ce jour, huit établissements expérimentaux ont été créés en application de l'ordonnance du 12 décembre 2018, sept sont placés sous la tutelle du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation :

- Université de Paris – décret n° 2019-209 du 20 mars 2019 ;
- Université Côte d'Azur – n° 2019-785 du 25 juillet 2019 ;
- Université Polytechnique Hauts-de-France et Institut national des sciences appliquées Haut-de-France – décret n° 2019-942 du 9 septembre 2019 ;
- CY Cergy Paris Université – décret n° 2019-1095 du 28 octobre 2019 ;
- Université Grenoble Alpes – décret n° 2019-1123 du 31 octobre 2019
- Université Paris science et lettres – décret n° 2019-1130 du 5 novembre 2019 ;
- Université Paris-Saclay – décret n° 2019-1131 du 5 novembre 2019

et un sous celle des ministres de l'économie et de la défense (l'Institut polytechnique de Paris – décret n° 2019-549 du 31 mai 2019).

Tous ont une organisation institutionnelle différente rendue possible, notamment, par l'article 7 de l'ordonnance qui définit les éléments qui doivent apparaître dans les statuts pour permettre

une articulation harmonieuse et efficace de l'action des établissements-composantes au sein de la stratégie définie par l'établissement expérimental et de l'action conduite par ce dernier.

Ainsi les statuts doivent définir les conditions dans lesquelles les établissements-composantes peuvent transférer ou déléguer des compétences à l'établissement expérimental ainsi que celles que l'établissement expérimental peut déléguer à ses établissements-composantes. Les statuts peuvent ainsi prévoir que le chef de l'établissement-composante propose à son conseil d'administration les compétences qu'il souhaite transférer ou déléguer à l'établissement expérimental, ce dernier doit en approuver le principe et les modalités de même que le conseil d'administration de l'établissement expérimental doit approuver le transfert ou la délégation. Les statuts peuvent également prévoir une disposition symétrique pour la délégation de compétence de l'établissement expérimental aux établissements-composantes.

La mise en œuvre de l'ordonnance du 12 décembre 2018 s'inscrit également dans la poursuite de la politique de site des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et de mutualisation de leurs activités telle qu'initiée par la loi du 18 avril 2006 sur la recherche, avec la création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur, et développée par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, avec les différentes formes de regroupement (association, communautés d'universités et établissements, fusions). Cette politique de site est enrichie de nouveaux outils juridiques diversifiés et mieux adaptés aux projets portés par les établissements.